

# 《海峡两岸服务贸易协议》在台受阻刍议

颜莉虹

(厦门大学 台湾研究院,福建 厦门 361005)

〔摘 要〕《两岸服贸协议》中大陆开放 80 个项目,台方开放 64 个项目,陆方市场开放力度超过台方。《协议》为两岸之间最终实现服务贸易自由化奠定了基础,有利于两岸服务业共同提升发展水平,有利于台湾经济的发展。但《协议》在岛内由于台当局沟通不力、民进党的阻挠及两岸政治互信不足等原因受阻了。这反映了两岸需要加强基层民众之间的交流,并进一步增强政治互信。

〔关键词〕两岸;服务贸易;协议;受阻

中图分类号:G127

文献标识码:A

文章编号:2095-7114(2015)02-0034-06

DOI:10.16007/j.cnki.issn2095-7114.2015.02.006

两岸服务业宏观合作机制主要以两岸服务业相关公权力部门为主体的顶层设计,更多地体现为“制度安排”,其最直接的表现形式为 2013 年 6 月 21 日“两会”(“海协会”和“海基会”)签署的《海峡两岸服务贸易协议》(以下简称《协议》)。下面笔者拟在分析《协议》内容的基础上,探讨《协议》对两岸经济的意义,并剖析《协议》在岛内受阻的主要原因。

## 一、协议的主要内容

《协议》文本共四章、24 条、63 款,近 5000 字。两岸对服务贸易市场的开放承诺共 144 条,涉及 100 多个服务行业。其中,大陆方面开放承诺 80 条,台湾方面开放承诺 64 条。特别是大陆的开放都是超 WTO 的承诺,27 条超 CEPA 的承诺,正常化行业类别由 22 个提高到 47 个。开放力度之大,用海协会会长陈德铭的话:“这在大陆已签署的类似协议中,前所未有。”为深入解读两岸服务贸易市场向对方的开放度,笔者对《协议》主要内容整理分类后,并加以比较分析。

### (一)大陆对台承诺分类

#### 1.在大陆入世承诺基础上提高合资持股比例的项目

入世承诺中,在批发零售服务方面,对于开设连锁店在 30 家以上的合资企业,允许外资持有 50% 以下股权。而在《协议》中,对于同一台湾服务提供者在大陆累计开设 30 间以上连锁店(要经营来自不同供应商的不同品牌的多种商品),台湾服务提供者的出资比例上限为 65%。台方持股比例比入世承诺提高了 15 个百分点。

在增值服务(含互联网服务)与寻呼业务方面,大陆入世承诺规定:入世后北京、广州及上海允许合资企业中外资占不超过 30% 的少数股权;入世后一年内推广至大连、青岛、沈阳、成都、重庆、西安、太原、杭州、南京、宁波、福州、深圳、厦门、武汉,外资可占 49% 以下的股份;入世两年内不受上述城市限制,外资可占 50% 以下的股份。而在《协议》中则允许台湾服务提供者在大陆与合作者共同设立合资企业,提供呼叫

〔收稿日期〕2014—05—21

〔作者简介〕颜莉虹(1977~),女,福建省漳州市人,副教授,厦门大学台湾研究院区域经济学专业博士生。

〔基金项目〕中央高校基本科研业务费专项资金项目(2013221020)。

中心业务和因特网接入服务时,台资股权比例不超过 50%,无地域限制和年限制约。此外,新增试点城市福州,允许台湾服务提供者在不受股权比例限制的情况下以合资或独资的形式设立企业,从事离岸呼叫中心业务。

在建筑业方面,大陆入世承诺允许合资企业中外资占多数股权,三年内允许外资成立独资企业。而在《协议》中则允许台湾服务提供者在大陆设立独资建筑业企业,并按照加入世贸组织承诺,在承揽合营建设项目时,不受合营方投资比例限制。

大陆入世承诺规定,合资企业中外资占低于 33%股权的,可经营国内证券投资基金管理业务;入世后三年内,外资股权比例上限可升至 49%。而在《协议》中则允许符合条件的台资金融机构按照规定在大陆设立合资基金管理公司,台资持股比例可达 50%以上。

大陆入世承诺规定,在大陆设立合资公司经营证券投资基金投资业务的外资持股比例上限为 33%。而在《协议》中则允许符合条件的台资金融机构按照大陆有关规定在福建省、上海市和深圳市各设立 1 家两岸合资的全牌照证券公司,台资持股比例上限为 51%。

## 2.在大陆入世承诺基础上允许独资的项目

在《协议》中规定台湾服务提供者在软件实施服务、会议服务、翻译服务、摄影服务、物业服务、离岸呼叫中心业务、录像的分销服务、录音制品的分销服务、租赁服务、环保服务、医院服务、旅行社和旅游经营者、货物装卸服务、集装箱堆场服务、公路运输服务方面均可独资。但在入世承诺中,以上项目均限于合资。

## 3.大陆对台单向开放的项目

大陆对台单向开放的项目约有 19 项,分别为:会计、审计和簿记服务,在线数据处理与交易处理,建筑设计服务,工程服务,集中工程服务,物业服务,会议服务,为台资建筑企业在其提供服务过程中所拥有和所使用的配有操作人员的建筑和拆除机器的租赁服务,自然和风景保护,其他环境保护,商标代理,符合条件的台湾银行可申请设立村镇银行,台湾银行在福建设立的分行可申请设立异地支行,允许台资金融机构在福建、上海和深圳各设一家全照合资券商,允许台资金融机构以人民币合格境外机构投资者方式投资大陆资本市场,允许台资金融机构在大陆设立合资基金管理公司,允许台资金融机构在大陆若干改革试验区内各新设一家全照合资券商,允许台资金融机构设立合资证券投资咨询公司,允许台资金融机构设立合资期货公司。

## 4.大陆放宽市场准入条件的承诺

大陆放宽市场准入条件的承诺体现在:第一,大陆方面放宽对台湾服务提供者的资质要求(如在机构资质上,台湾服务提供者在大陆设立的建筑业企业申报资质应按大陆有关规定办理,凡取得建筑业企业资质的,可依规定在大陆参加工程投标;台湾服务提供者在大陆设置合资、合作医疗机构以及除独资疗养院外其他独资医疗机构的,其设置标准和要求按照大陆单位或个人设置医疗机构办理)。第二,合并承认台湾业者在台业绩。第三,降低资本额门槛。第四,减少或取消台湾人员在大陆停留的最短期限。上述多项承诺,均降低了大陆市场对台湾厂商的进入门槛。

## (二)台湾对大陆承诺分类

### 1.27 个已先行开放的项目

台湾开放陆资的 64 个项目中,有 27 个早已列入 ECFA 早收清单中,已经对大陆开放 2 至 5 年了,例如餐饮、观光旅馆、中药材批发、小汽车租赁、图书批发零售等,这几年并未对台湾经济有明显的负面影响。

### 2.新开放的项目

新开放的项目有 37 个,大多是非敏感性、一般性的服务行业,并且多数是准许侨外投资的项目,如美容美发、洗衣、养老机构等,这些行业企业规模多属中小型,均具有“在地非贸易”的特性,其服务提供者往往以其门店附近的地理范围为主的市场,台湾这些行业的竞争性很强且产值极低,这会降低外来潜在竞争对手进入市场的可能性。因而,陆资对台湾固有的市场冲击很小。从陆资的角度来说,这些项目对陆资是否有吸引力,陆资赴台投资的意愿强不强,均尚待评估。

### 3. 台湾对大陆单向开放的项目

台湾对大陆单向开放的项目大约有 20 项,分别为未附操作员的租赁服务业(航空器、自用小客车、其他机器与设备)、广告、管理顾问服务、与科学技术有关的顾问服务、设备维修服务、包装服务、邮寄名单编辑服务、快递服务陆地运送部分、经销、无操作员医疗设备的出租或租赁业、公路客运的转运站、车站、调度站、公路桥梁及隧道管理、停车场服务、空中缆车运输、洗衣及染色、美发、美容、线上游戏业。

总体而言,就双方双向开放程度最高的行业而言,当属批发零售和住宿餐饮业。批发零售(除部分产品外)和住宿餐饮业(除一般旅馆外)几乎全面双向开放,大陆和台湾服务提供者可以各种形式(合资、合作和独资)到对方市场设立商业据点。大陆对台湾开放尺度较大的是金融业、电子商务(即在线数据处理与事务处理)、建筑业和健康与社会服务。台湾对大陆开放尺度较大的是批发零售业、其他服务(洗衣及染色、美发、美容等)、运输服务。就四种服务提供方式的开放程度而言,《两岸服贸协议》大部分开放的是“商业存在”的提供方式,“跨境交付”的开放较少。但《协议》对“跨境交付”和“境外消费”的限制最少,对“商业存在”大多以限制持股比例的形式加以限制,台方则对“自然人流动”的限制最严格。针对“自然人流动”的服务贸易方式,台湾当局为避免大陆劳动力对台湾就业市场的冲击以及出于其他政治方面的考虑,严格限制大陆赴台人员的人数、身份条件、服务行为和停留时间;而大陆基本按 WTO 承诺执行,个别行业在 WTO 承诺的基础上给予一些额外的便利,如:雇主在大陆无“商业存在”的台湾合同服务提供者在大陆停留期间每次可申请不超过两年多次有效来往大陆的签注,如有需要还可申请延期。<sup>[1]</sup>

## 二、《两岸服贸协议》的签署与生效对两岸经济发展的意义

《海峡两岸服务贸易协议》是继《海峡两岸投资保护和促进协议》之后的 ECFA 后续协商的又一阶段性成果。《协议》对于促进两岸服务业共同发展具有积极意义和深远影响。

### (一) 为两岸之间最终实现服务贸易自由化奠定了基础

2013 年,两岸服务贸易额达 168 亿美元,同比增长 6.5%,远低于货物贸易额 1973 亿美元的规模和 17% 的增速。《协议》签署后,在 100 多个服务行业上,双方将进一步扩大开放,包括放宽经营地域和经营范围、放宽市场准入条件、下放审批权限及取消股权限制等。《协议》还规定,在互惠互利的基础上,双方就服务贸易的进一步市场开放展开磋商(如《协议》第 16 条)。上述规定均为两岸促进服务贸易自由化奠定了基础。

### (二) 有助于两岸服务业共同提升发展水平

《协议》对推动两岸互补性服务要素的整合和流动,提升服务业合作水平、促进两岸产业转型升级,有着极为重要的意义。大陆和台湾的服务业发展水平均有待于进一步提升。大陆广阔的服务业市场空间、丰富的劳动力资源和广大的腹地,加上台湾先进的服务业管理经验、运营模式及高素质的劳动力,两岸服务业优势互补,相互合作可以促进产业融合、共享商机,共同提升国际竞争力,促进两岸服务业共同提升发展水平。大陆服务业通过与台湾服务业合作,吸收台湾服务业较先进的管理方法、技术和素质较高的劳动力资源等,加快转型升级步伐,积极培育规模经济、先进技术及创新能力等“后天的比较优势”,提升服务业发展水平,使消费者享受更优质的服务。

对台湾而言,《协议》明显是利大于弊。从开放广度来看,大陆对台湾开放八十个项目,台湾仅对大陆开放六十四个项目。在开放深度上,大陆对台湾开放的项目全都超过大陆入世的承诺,而在台湾开放的六十四个项目中,二十二项低于 WTO 标准,二十三项相同,仅十九项高于标准。在台湾签订的双边服贸协议中,初步计算,台湾对新西兰的开放程度为 68.5%,对新加坡为 75.1%,但对大陆只有开放 30.4%。<sup>[2](P62)</sup>《协议》中陆方承诺开放的内容更多地搭配台当局对服务业发展的规划,例如:台湾的六大新兴产业和十大重点服务业中的医疗照护、国际医疗、数位内容、文化创意、观光旅游、会展产业等均在陆方市场开放内容之列。因而,《协议》的签订将有利于推动台湾重点服务业的发展,加速企业转型升级,摆脱岛内市场空间狭小的发展困境,降低经营成本,获取开拓大陆市场所带来的“国际化”经验与视野,带动台湾服务业出口。



### (三)有利于台湾经济发展

台湾是以服务业为主体产业(2013 服务业产值 GDP 占比约 69%)的海岛型经济体。《协议》的签署与生效对台湾经济的影响力可想而知。首先,大陆对台开放 80 项,均是超 WTO 的承诺,其对台湾经济影响面之广显而易见。如:就某个行业而言,《协议》中陆方开放台湾业者可于福建省设立持股比例达 55%的电子商务网站,除优于其他国家所获得的待遇(不超过 50%),其服务范围还可达大陆全境,突破台湾电子商务网站无法触达大陆地区广大消费者的跨境商务障碍。这为台湾产品进入大陆市场搭建了极好的网络平台。<sup>[3]</sup>其次,《协议》的生效有利于作为台湾服务业中坚力量的中小企业前往大陆开拓市场。在台湾,电子商务、印刷业、摄影服务、旅行社、文创产业、游戏等行业的企业型态多为中小企业,《协议》中大陆在这些领域的开放将为台湾中小企业带来更多发展机会。再次,《协议》的生效将有利于增加岛内就业机会。《协议》为台湾服务业开启率先进入大陆市场的有利商机,排除相关贸易与投资障碍抢占大陆市场。外商发现中国大陆有些项目不对外开放,先行对台湾开放,所以,很多国家的企业家,包括韩国、美国、新加坡,甚至欧盟,都想通过跟台湾业者合作或在台湾设立据点,搭两岸服务贸易的便车,进军大陆服务贸易市场。因此,两岸签署《服贸协议》之后,台湾业者与外国业者的合作机会将会增加,台湾也可以争取到更多的外来投资,加上陆资服务业入岛,这些均将增加岛内民众的就业机会。

### 三、《两岸服贸协议》在台受阻原因分析

就程序而言,依据台湾“两岸人民关系条例”,《协议》因并未涉及“法律修正”,亦无须另以“法律”定之,签署之后只需经“行政院”核定,送“立法院”3 个月之内备查。如果“立法院”在 3 个月之内没有完成备查,就视为通过。<sup>[4]</sup>但 2014 年 3 月 18 日开始的以学生为主的“反服贸运动”即“太阳花学运”,以占领台“立法院”、入侵“行政院”等激烈的抗争方式要求“退回服贸协议”“制定两岸协议监督条例”。在这样的情势下,国民党选择了一定程度的妥协,3 月 29 日,马英九召开记者会,称绝不退回服贸协议,并承诺将服贸协议监督条例法制化。2014 年 4 月 10 日,“反服贸抗争”事件结束。笔者认为,协议在台湾受阻的主要原因有以下三点。

#### (一)台当局岛内沟通不力

据马英九所言,在签约前后,台“经济部”进行了总计 110 场与相关产业协会、公会代表的沟通会,召开 144 场民众说明会和 20 场公听会,是台湾对外签约中迄今为止最严格的审查。<sup>[5]</sup>然而,台当局的相关沟通效果并不好,在岛内难以形成共识。从“反服贸运动”可以看出,民间社会与公权力部门之间的认知存在明显的落差。从岛内各种民调(见表 1、表 2、表 3、表 4)可看出:第一,经过一年多的激烈争议,台湾民众反对《协议》的比例仍多于支持的比例;第二,蓝绿阵营难以在服贸议题上达成共识,台当局争取中立阵营对《协议》的支持显然力度不够,中立阵营的不支持度高达 41%;第三,大多数台湾年轻人与中南部民众对于《协议》的反对态度较强烈,20-29 岁的青年族群净支持度高达-46%,这正好地解释了“太阳花学运”产生的直接原因,中南部地区(中彰投、云嘉南、高屏澎)的反对程度明显高于北部地区(北北基)和东部地区(桃竹苗)。

表 1 台湾民众对两岸服贸协议的看法:台湾指标公司调查

单位:%

调查时间	2013 / 6	2013 / 9	2014 / 3	2014 / 6	2014 / 7
支持	31.6	31.8	32.8	38.9	32.1
不支持	47.9	44.1	44.5	43.8	44.5
净支持度①	-16.3	-12.3	-11.7	-4.9	-12.4

资料来源: <http://www.tisr.com.tw>, <http://www.gri.tw/site/index.php/menu-news/14-roksprocket-mosaic/138-20140702001>

表 2 台湾民众支不支持两岸服贸协议与政党倾向表

单位: %

态度	全体	民进党(泛绿)	国民党(泛蓝)	中立
支持	30	9	73	23
不支持	43	79	9	41
净支持度	-13	-70	64	-18

资料来源:TVBS,2014 年 4 月 7 日

表 3 台湾民众支不支持两岸服贸协议与年龄交叉表

单位: %

态度	全体 (100%)	20-29 岁 (18%)	30-39 岁 (21%)	40-49 岁 (20%)	50-59 岁 (19%)	60 岁以上 (21%)
支持	30	17	27	37	40	28
不支持	43	63	49	38	35	33
没意见	27	20	25	25	25	39
净支持度	-13	-46	-22	-1	5	-5

资料来源:TVBS,《学生宣布退出“立法院”议场服贸民调》新闻稿,2014 年 4 月 7 日

表 4 台湾民众支不支持两岸服贸协议与地区交叉表

单位: %

态度	全体 (100%)	北北基 (30%)	桃竹苗 (15%)	中彰投 (19%)	云嘉南 (15%)	高屏澎 (16%)
支持	30	33	32	26	30	27
不支持	43	43	38	42	43	52
没意见	27	24	29	32	27	21
净支持度	-13	-10	-3	-16	-13	-25

资料来源:TVBS,《学生宣布退出“立法院”议场服贸民调》新闻稿,2014 年 4 月 7 日

岛内洗衣、美容、美发等小企业主惊恐服贸协议开放大陆业者来台将导致失业,这种状况亦反映了台当局沟通不力。实际上,洗衣、美容、美发等服务业均具有“在地非贸易”的特性,这些行业的竞争性很强且产值极低,陆资进入市场的可能性很小。对于可能受到冲击的行业,台当局还匡列了 982 亿元,分类进行振兴辅导、体质调整与损害救助。《协议》中还有紧急磋商、实施检讨与修正规定等条款,随时可应对各种情况。

## (二) 民进党蓄意阻挠

由表 2 可知,民进党的不支持度高达 79%,国民党的不支持度仅 9%,这说明政治倾向影响党派对《协议》的支持度。“反服贸运动”采取的激烈抗争方式,反映了民进党和国民党对抗的鲜明特点。民进党采取对服贸协议泛政治化,曲解协议内容,放大消极面,以期阻挠国民党在两岸关系发展方面有所收获。民进党反服贸的主要理由是:认为《协议》“开放台湾市场、危及台湾企业发展与人民利益”,认为《协议》不利于台湾中小企业、会影响台湾安全、会冲击台湾的就业率、导致大量台湾人才外流等,并质疑协议谈判过程系黑箱作业,忽视基层声音。民进党的上述言论均非事实。《协议》根本没有开放大陆劳工、移民来台。相反的是,《协议》中大陆为台湾业者开放了电子商务、印刷业、摄影服务、旅行社、文创产业、游戏等市场,这些企业型态多为中小企业,将为台湾中小企业带来更多发展机会。事实上,台当局开放陆资入台已经近 5 年了,当局事前的审查与事后的监督都很严格,违法的马上遭到处罚并撤资。反黑箱、反服贸只是借口,这场运动真正的根源在于“反中”,背后其实是民进党“逢中必反”的情绪在作怪。因为台“立法院”审议新加坡协议和纽西兰协议均遵照“行政议签、事后审查、包裹表决”的立法规范,而服贸协议却要“政党协商、逐条审查”,甚至主张另订《两岸协议监督条例》。民进党长期以来采取干扰、破坏、阻挠国民党两岸关系政策

①净支持度为支持比例减去不支持比例。

的方式,轮番上演各种形式的“逢中必反”,利用涉世不深、对《协议》一知半解的大学生掀起“太阳花学运”,以达到民进党“阻挠国民党的深化两岸经济合作”的目的。

### (三)两岸政治互信不足

《协议》在台湾的搁浅,暴露了两岸政治互信的不足。依照美国政治学者阿尔蒙德的解释:“政治信任的问题不仅影响公民同他人合作实现政治目标的意愿,也影响领导人与其他集团结盟的意愿。如果缺乏政治互信,彼此之间就有可能走向敌视,并采取一系列敌对逻辑下的政策行为。”<sup>[6](P44)</sup>两岸交往了近三十年,但政治互信仍十分脆弱,使得民进党抛出的“服贸协议是卖台计划”言论得到了岛内部分民众的响应。虽然“反服贸”未必是台湾岛内大多数人的意志,但至少有一定的社会基础。太阳花“学运”反映了年轻人、中小企业主等群体对台湾经济压力的焦虑、对蓝绿恶斗衍生的代议政治不满、对大陆“先经后政”“经中有政”政策的恐惧等。这说明了,政治互信在两岸经贸交往中起着至关重要的作用。“木桶原理”揭示了木桶中最短的那块板决定木桶水容量的原理,这种政治互信及民间互信不足是未来两岸和平发展关系的“短板”,两岸关系的“水容量”有多高,也取决于这些“短板”。因而,两岸交往到现在需要进一步加强大陆民众与台湾青年族群、中小企业、中下阶层、中南部民众(简称“三青”)的交流,慢慢地增加互信,使“短板”变长,让两岸关系的“水容量”增多,水到渠成,最终融为一体。

## 四、结语

《海峡两岸服务贸易协议》作为两岸公权力部门设计的“制度安排”,为两岸服务业合作搭建了开放双方服务业市场的平台、提供了企业间股权合作、策略联盟等可供参考的合作模式。《协议》顺应全球经济发展潮流趋势,基于两岸服务业各自的比较优势进行设计,这对于促进两岸服务业协同发展具有积极意义和深远影响。然而,这样一份明显对台湾利大于弊的协议在岛内因政治等因素搁浅了。这说明了两岸仍存在政治互信不足,两岸经济合作的深化仍受到政治力量(如民进党等台独势力)的阻挠。民进党“逢中必反”阻挠协议生效的行为,将使台湾经济受损。协议搁浅,台湾将在全球经贸舞台上越来越边缘化,因为台湾连受惠明显的服贸协议都受阻了,未来要求更高标准自由化的跨太平洋伙伴关系协议(TPP)及区域全面经济伙伴协议(RCEP)的签订希望将更加渺茫。而岛内民调结果及“太阳花学运”的爆发反映了两岸需要加强基层民众之间的交流,尤其是加强大陆社会各阶层与台湾中小企业、中下阶层、中南部、青年族群的交流。

### 参考文献:

- [1]海峡两岸服务贸易协议附件一:服务贸易特定承诺表[Z].第28页.
- [2]童振源.台湾未来关键下一步[M].新北市:博詒文化出版社,2014.
- [3]石正方.两岸服务贸易协议具有五大效益[EB/OL].(2013-07-01)[2015-05-18].[http://www.taiwan.cn/plzhx/zhjzhl/zhjllw/201307/t20130701\\_4391340.htm](http://www.taiwan.cn/plzhx/zhjzhl/zhjllw/201307/t20130701_4391340.htm).
- [4]化夷.两岸“服贸协议”在台湾为什么难通过[EB/OL].(2013-03-03)[2015-05-18].<http://www.huaxia.com/hb-tw/jlhzt/etwl/2014/03/3771501.html>.
- [5]梅新育.海峡两岸服务贸易协议及其风波解析[J].浙江经济,2014(8):13-16.
- [6]阿尔蒙德.比较政治学:体系、过程、政策[M].上海:上海译文出版社,1987.

[责任编辑 金 鸣]